

Bangladesch: Kooperation in der Gestaltung transnationaler Arbeitsbeziehungen

Schapper, Andrea

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schapper, A. (2013). *Bangladesch: Kooperation in der Gestaltung transnationaler Arbeitsbeziehungen*. (GIGA Focus Global, 8). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-358869>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Bangladesch: Kooperation in der Gestaltung transnationaler Arbeitsbeziehungen

Andrea Schapper

Seit dem Tod von 111 Menschen beim Brand einer Textilfabrik im Jahr 2012 und dem Einsturz eines Hochhauses im April 2013, das eine weitere Textilproduktionsstätte beherbergte, ist in Bangladesch und der Bekleidungsbranche einiges geschehen: Im Mai 2013 verabschiedeten internationale Handelsketten ein verbindliches Arbeitsschutzabkommen und im Juli 2013 änderte Bangladesch seine Arbeitsgesetzgebung. Im Oktober 2013 sind erneut mindestens zehn Menschen bei einem Brand in einer Textilfabrik ums Leben gekommen.

Analyse

Mit dem neuen Abkommen verpflichten sich Unternehmen, für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zu sorgen. Sie gehen sogar soweit, diese Rechte einklagbar zu machen. Die Regierung von Bangladesch hingegen lockerte zwar Regelungen zur Versammlungsfreiheit und zu Kollektivverhandlungen, bleibt beim Arbeitsschutz aber weit hinter den Standards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zurück. Diese zu ratifizieren, wäre ein wesentlicher Schritt, um Kooperationsprojekte zu initiieren, nationale Kapazitäten zu stärken und die Situation der FabrikarbeiterInnen zu verbessern.

- Die Regierung von Bangladesch hat bisher kein einziges Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation im Bereich Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz ratifiziert oder implementiert.
- Der Beitritt zu internationalen arbeitsrechtlichen Übereinkommen führt in der Regel zum Aufbau transnationaler Kooperationsprojekte, die nationale Kapazitäten stärken und es ermöglichen, dass arbeitsrelevante Probleme langfristig auch ohne externen Geldgeber gelöst werden können.
- Die Unterzeichnung von Arbeitsschutzabkommen durch Unternehmen und die Änderung der Gesetzgebung durch die Regierung sind nur erste Schritte in der Gestaltung von Arbeitsbeziehungen in Bangladesch. Weitere Formen der Kooperation sind notwendig, um die Situation der FabrikarbeiterInnen zu verbessern. Diese können durch eine Ratifizierung des ILO-Übereinkommens von 2006 zum Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz ins Leben gerufen werden.

Schlagwörter: Bangladesch, ILO, industrielle Arbeitsbeziehungen, Textilindustrie, Arbeitsschutz, Kinderarbeit

Neueste Entwicklungen in der Arbeitsgesetzgebung von Bangladesch

Im Juli 2013 hat Bangladesch seine Arbeitsgesetzgebung verändert. Die verhältnismäßig zügige Reform des *Bangladesh Labour Act*, der ursprünglich im Jahr 2006 in Kraft getreten war, stellt eine Antwort auf zwei Ereignisse in jüngster Zeit dar, die starken transnationalen Druck auf die Regierung und die Textilindustrie im Land erzeugt haben: der Brand in der Textilfabrik *Tajreen Fashion Limited* in Savar im November 2012 (im Distrikt Dhaka), bei dem 111 Menschen ums Leben gekommen sind, und der Einsturz des Hochhauses Rana Plaza im April 2013 mit 1129 Todesopfern (ebenfalls in Savar, Dhaka), das unter anderem auch eine Textilfabrik beherbergte (OSHE 2013).

Die vorgenommene Gesetzesänderung erfüllt die Forderungen, die die ILO an die Regierung Bangladeschs adressiert hat, allerdings nur teilweise. Die neuen Regelungen beziehen sich zum einen auf Versammlungsfreiheit und Tarifverhandlungen und zum anderen auf Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz. So wurde die Pflicht, die Namen von Gewerkschaftsführern – bei der Registrierung der entsprechenden Gewerkschaft in der Fabrik oder auf der Verbandsebene – an den jeweiligen Arbeitgeber zu senden, abgeschafft. Außerdem dürfen sich die Arbeitnehmer nun im Zuge von Tarifverhandlungen von externem Fachpersonal beraten lassen. Nicht verändert wurde die Maßgabe einer Mitgliedschaft von mindestens 30 Prozent der Arbeiterschaft, um überhaupt eine Gewerkschaft gründen zu können. Zudem sind weiterhin alle in der Exportabwicklung beschäftigten Arbeiter, die einen beträchtlichen Teil der Textilindustrie von Bangladesch ausmacht, vom Grundrecht auf Versammlungsfreiheit und Kollektivverhandlungen ausgeschlossen.

Des Weiteren sollen ab jetzt Sicherheitskomitees in allen Fabriken mit 50 oder mehr Angestellten eingerichtet werden. Auch dem Arbeitsinspektorat der Regierung werden neue Verantwortlichkeiten eingeräumt, um die Sicherheits- und Gesundheitsbedingungen am Arbeitsplatz zu überwachen. Jede Fabrikarbeiterin und jeder Fabrikarbeiter soll nun über eine persönliche Sicherheitsausrüstung verfügen. In Betrieben mit über 5000 Angestellten werden obligatorische Gesundheitszentren eingerichtet; in solchen mit über 500 Arbeitnehmern soll es sogenannte Sicherheits- und Wohlfahrtsverantwortliche geben. Auch die Behandlung von berufs-

bedingten Krankheiten wird hier übernommen. Zudem gibt es Entschädigungszahlungen in einem arbeitsbezogenen Todesfall jetzt bereits nach zweijähriger, anstelle von zuvor dreijähriger Beschäftigung (vgl. ILO 2013).

Mangelnde Anerkennung internationaler Standards

Werden diese Entwicklungen vor dem Hintergrund der Standards der ILO betrachtet, wird deutlich, dass vor allem im Bereich der Arbeitsplatzsicherheit und -gesundheit weiterer Handlungsbedarf besteht. So hat Bangladesch zwar das Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes aus dem Jahr 1948 sowie das Übereinkommen über die Anwendung der Grundrechte des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen von 1949 ratifiziert. Und die oben geschilderten Reformen des nationalen Arbeitsrechts zeigen, dass nun – 41 Jahre nach dem Beitritt von Bangladesch zu diesen Konventionen im Jahr 1972 – auch tatsächlich Schritte in Richtung nationaler Implementierung vorgenommen werden. Diese müssen jedoch erst noch konsequent auf alle Arbeitsbereiche ausgelehnt werden.

Bislang nicht ratifiziert sind das Übereinkommen über die Förderung von Kollektivverhandlungen sowie das Übereinkommen zu Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt (beide wurden 1981 von der ILO angenommen) sowie das noch verhältnismäßig junge Übereinkommen über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz aus dem Jahr 2006. Dieses sieht vor, dass der Staat für die Prävention von arbeitsbedingten Unfällen, Erkrankungen und Todesfällen eintritt und eine ständige Verbesserung des nationalen Arbeitsschutzsystems vornimmt. Dazu zählen sowohl die Installierung einer entsprechenden Gesetzgebung im Staat als auch das Einrichten von Gremien und Inspektionssystemen, die Bereitstellung einer Arbeitsschutzausbildung, das systematische Erheben und Analysieren von Daten zu Berufskrankheiten und Arbeitsunfällen, aber auch eine fortschreitende Verbesserung der Arbeitsschutzbedingungen in mittelständischen Unternehmen, Klein- und Kleinstunternehmen sowie im informellen Wirtschaftssektor (ILO 2006).

Diese Konventionen verbindlich anzuerkennen, wäre der nächste Schritt, den Bangladeschs Regierung vornehmen sollte, um die neu eingeführten gesetzlichen Maßnahmen zu Kollektivverhand-

lungen und zur Unterstützung von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zu unterstreichen und auch in Zukunft weiter voranzubringen. Eine Ratifizierung wäre zumindest ein Indikator dafür, dass es sich hier nicht nur um ein rein taktisches Vorgehen vor den Augen einer kritischen internationalen Öffentlichkeit handelt, sondern die Regierung in Zukunft tatsächlich gewillt ist, sich in dieser Hinsicht internationalen Überwachungsmechanismen auszusetzen.

Aldi, Abercrombie & Fitch, Carrefour, Tesco und der Discounter Kik haben sich zur Einhaltung dieses Abkommens verpflichtet.

Der Plan sieht im Detail folgendes vor: Jedes in Bangladesch einkaufende Unternehmen soll zunächst eine Liste seiner Zulieferer erstellen. Die identifizierten Fabriken werden in drei Kategorien unterteilt. In der ersten Kategorie befinden sich für das kaufende Unternehmen wesentliche Zulieferer, die langfristig unter Vertrag genommen worden sind und mindestens 30 Prozent des Käufervolumens repräsentieren.

Tabelle 1: Relevante Arbeitsstandards in Bangladesch

<i>Inhaltlicher Bereich</i>	<i>Konvention</i>	<i>Ratifizierung durch die Regierung von Bangladesch</i>
Versammlungsfreiheit	Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (1948)	22. Juni 1972
	Übereinkommen über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen (1949)	22. Juni 1972
	Übereinkommen über Schutz und Erleichterungen für Arbeitnehmervertreter im Betrieb (1971)	nicht ratifiziert
Kollektivverhandlungen	Übereinkommen über die Förderung von Kollektivverhandlungen (1981)	nicht ratifiziert
Arbeitsschutz und Arbeitsgesundheit	Übereinkommen über Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt (1981)	nicht ratifiziert
	Übereinkommen über die betriebsärztlichen Dienste (1985)	nicht ratifiziert
	Übereinkommen über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz (2006)	nicht ratifiziert

Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten von NORMLEX 2013.

Verbindliche Selbstverpflichtung von Unternehmen

In jüngster Zeit hat sich jedoch nicht nur in der nationalen Gesetzgebung von Bangladesch etwas bewegt. Auch die internationalen Vertragspartner der Textilfabriken, vorwiegend europäische und US-amerikanische Modeketten, sind mit dem im Mai 2013 verabschiedeten *Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh* dafür eingetreten, mehr Verantwortung für die ArbeiterInnen in ihren südasiatischen Produktionsstätten zu übernehmen. Mit dem Abkommen wird für zunächst fünf Jahre ein Feuer- und Gebäudesicherheitsprogramm auf der Basis eines nationalen Aktionsplanes in Bangladesch installiert. Damit wird die Verantwortung für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz auf mehrere Schultern verteilt. In der Pflicht stehen vor allem die unterzeichnenden Handelsunternehmen selbst. Zu diesen zählen bisher die deutsche Tchibo- und die amerikanische PVH-Gruppe mit Konzernen wie Calvin Klein und Tommy Hilfiger. Auch weitere bekannte (Mode-)Unternehmen wie Inditex, H&M, Primark, Bennetton, C&A,

Andere dauerhafte Zulieferer, die – kombiniert mit denen aus Kategorie eins – etwa 65 Prozent des gekauften Volumens herstellen, befinden sich in der zweiten Kategorie. In die dritte Kategorie sind solche zuliefernden Fabriken einzuordnen, die nur gelegentlich Aufträge für ein Unternehmen abwickeln und lediglich 10 Prozent oder weniger des Käufervolumens produzieren. Ein Steuerungskomitee – bestehend aus insgesamt sieben Vertretern von Gewerkschaften und den unterzeichnenden Unternehmen mit jeweils höchstens drei Sitzen sowie einem Repräsentanten der ILO (oder einem durch die ILO bestimmten Vorsitzenden) – bekommt anschließend die Aufgabe, Sicherheitsinspektoren und Trainingskoordinatoren auszuwählen. Diese wiederum erstellen jeweils ein Team von Inspektoren und Beratern. Erstere formulieren ein Inspektionsprotokoll, das auf nationalen und internationalen Standards basiert und letztere fertigen ein Gebäude- und Feuer-sicherheitsprogramm an, gemäß dem die FabrikarbeiterInnen geschult werden sollen. Das gesamte

Inspektionsteam soll alle zuliefernden Fabriken überprüfen. Besonders in den Blick genommen werden dabei Zulieferbetriebe der ersten Kategorie, die umfangreich inspiziert werden und deren ArbeiterInnen ein Sicherheitstraining erhalten. Fabriken der zweiten Kategorie werden ebenso umfassend überprüft. In Betrieben der dritten Kategorie werden nur begrenzte Inspektionen durchgeführt, um besonders hohe Risiken zu identifizieren (Bangladesh Accord 2013).

Das Inspektionsteam soll in einem Zeitraum von zwei Wochen nach den Kontrollen einen Bericht erstellen, der dem Käufer, dem Fabrikmanagement, dem Steuerungskomitee und der lokalen Gewerkschaft – sofern eine existiert – zur Verfügung gestellt werden muss. Zudem wird auch dem betriebseigenen Gesundheits- und Sicherheitskomitee Bericht erstattet. Auch die Bildung eines solchen – gleichermaßen bestehend aus Manager- und Arbeitnehmervertretern – gehört zu den Verpflichtungen des Abkommens. Die Käufer, also die unterzeichnenden Modeketten, stehen nun letztlich in der Verantwortung, dass die Zulieferfabriken über genügend finanzielle Mittel verfügen, um die im Bericht aufgeführten Mängel auch tatsächlich beseitigen zu können. Um das zu bewerkstelligen, können sie eine gemeinsame Investition mit den Fabriken tätigen, ihnen ein Darlehen zur Verfügung stellen, Zuwendungen von der Regierung oder von externen Geldgebern sichern, wirtschaftliche Anreize anbieten oder die erforderlichen Zahlungen selbst tätigen (Bangladesh Accord 2013).

Neben dem Bangladesh Safety Accord, dem inzwischen 72 Unternehmen aus mehr als fünfzehn Ländern und verschiedene Gewerkschaftsverbände beigetreten sind, existiert noch eine weitere Maßnahme. Diese wird vorwiegend in Kanada und den USA unterstützt und ist von den Unternehmen Gap und Walmart ins Leben gerufen worden. Vor diesem Hintergrund wird sie schlicht als *Gap/Walmart Scheme* tituliert. Hier handelt es sich jedoch um ein stark unilateral geprägtes Vorhaben, das den unterzeichnenden Unternehmen die volle Kontrolle über geplante Inspektionsprozesse lässt und keine unabhängigen – mit Arbeitnehmervertretern besetzten – Kontrollteams zulässt. Des Weiteren bestehen hier keine Verpflichtungen oder Garantien zur Kostenübernahme von notwendigen Renovierungsarbeiten oder Reparaturen. Auch das Recht darauf, die Arbeit in einer gefährlichen Umgebung zu vermeiden, so wie es im *Bangladesh Accord* verbrieft ist, existiert im Plan von Gap und

Walmart nicht. Außerdem handelt es sich hier nicht um einen gerichtlich durchsetzbaren Vertrag. Das Abkommen zur Feuer- und Gebäudesicherheit in Bangladesch hingegen ist rechtlich bindend und für die Arbeiter einklagbar (International Labor Rights Forum 2013).

Damit haben die 72 unterzeichnenden Wirtschaftsunternehmen des *Bangladesh Accords* selbst Recht geschaffen, das weiter geht und sie selbst stärker in die Pflicht nimmt als die veränderte Arbeitsgesetzgebung der Regierung von Bangladesch. Somit ist ein neuer Weg der verbindlichen Normsetzung und Selbstverpflichtung beschritten worden.

Während die in diesem Vertrag verankerte Einklagbarkeit neu ist, hat Bangladesch und sein Textilsektor bereits entscheidende Erfahrungen in der Installierung eines Inspektionssystems gesammelt, das auf der Kooperation einer Vielzahl von Akteuren basiert und zur Beseitigung von Kinderarbeit in der Bekleidungsindustrie eingesetzt wurde. Ein Blick zurück in die 1990er Jahre soll zeigen, welche Lernprozesse verschiedene Akteure im Textilsektor von Bangladesch seither absolviert haben.

Ein Blick zurück: Von Kinderarbeit zu Frauenarbeit

In den 1990iger Jahren hatte ein unilaterales gesetzliches Vorhaben der Vereinigten Staaten bereits zu weitreichenden Konsequenzen in Bangladeschs Textilsektor geführt. Zu dieser Zeit, im Jahr 1992, waren ungefähr 750.000 ArbeiterInnen in den etwa 1500 Textilfabriken beschäftigt. Etwa zehn Prozent dieser Beschäftigten befanden sich noch unter dem gesetzlichen Mindestalter zum Arbeitsantritt von 14 Jahren (ILO und UNICEF 2004: 5-6). Kinderarbeit in der formellen Textilindustrie war damit ein weit verbreitetes und akzeptiertes Phänomen in Bangladesch. Für zahlreiche Familien stellte das Einkommen ihrer Kinder einen wesentlichen Beitrag zum Familienunterhalt dar.

Zu dieser Zeit nahmen auch die Debatten über die Nichteinhaltung von Kernarbeitsnormen in internationalen Handelsabkommen zu und nicht selten ist hier auf die Herstellung von Kleidung unter Beteiligung von Kinderarbeit in Bangladesch verwiesen worden. Vor diesem Hintergrund brachte Senator Tom Harkin 1992 einen Gesetzesentwurf – unter dem Titel *Child Labor Deterrence Act* – in den US-Kongress ein (Khair 2005: 19-20). Dieser Entwurf, der auch als *Harkin-Bill* bekannt geworden ist, sah vor, Handelssanktionen und Einfuhrverbote auf alle

Waren und Produkte zu verhängen, die unter der Beteiligung von Kinderarbeit hergestellt worden waren. Der Entwurf der *Harkin-Bill* war allerdings zu spät in den Senat eingebracht worden, um noch angenommen zu werden. Auch ein erneuter Versuch im Jahr 1993 führte nicht zu einer Inkraftsetzung in den Vereinigten Staaten.

In dieser Zeit galt das Exportgeschäft mit Textilwaren im südasiatischen Staat bereits als nationaler Motor ökonomischen Wachstums und etwa die Hälfte aller Erzeugnisse aus der Textilindustrie von Bangladesch waren in die USA exportiert worden. So führte dieser „extranationale“ Gesetzesentwurf von Harkin (Basu 2003: 99), der mit einer beachtlichen Medienkampagne verbunden war, dazu, dass der Verband der KleidungsHersteller und -exporteure (Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association, BGMEA) seine Mitgliedsfabriken dazu drängte, alle dort angestellten Kinder unter 14 Jahren unverzüglich zu entlassen. Als offizieller Grund wurde ein Verstoß gegen Bangladeschs Factory Act vorgebracht, der – wie auch die internationalen Standards der ILO – ein Mindestalter von 14 Jahren zur Arbeitsaufnahme vorsieht. Ab dem Jahr 1993 sind in Folge dessen 40.000-50.000 Kinder, hauptsächlich Mädchen, von heute auf morgen aus den Textilfabriken entlassen worden. Damit verloren sie unerwartet ihr grundlegendes Einkommen und endeten als Straßenkinder, in unsicheren Tätigkeiten des informellen Sektors, wurden Opfer von Kinderhandel oder mussten sich durch Prostitution ihr Überleben sichern (ILO und UNICEF 2004: 5-6, Feldman und Larson 2004: 20). Somit zog dieses unilaterale und extranationale Vorgehen der USA weitreichende Konsequenzen nach sich, welche die Kinderarbeit im formellen Textilsektor prompt beendete – und in dieser Hinsicht mehr erreichte als jedes internationale Abkommen (Khair 2005: 21). Für die betroffenen Mädchen jedoch führte dieses Phänomen unvermittelt zu einer erheblichen Verschlechterung ihrer Versorgungssicherheit und ihrer gesamten Lebenssituation.

Erst zwei Jahre später konnte darauf eine politische Antwort formuliert werden. Im Jahr 1995 unterzeichneten die Regierung von Bangladesch, die Bekleidungsindustrie (repräsentiert durch den Verband der textilexportierenden Unternehmen) und zwei internationale Organisationen – die ILO und UNICEF – ein Memorandum zur Initiierung der Bangladesh Garment Sector Projects. Während sich die beteiligten Partner einen Teil der Projekt-

kosten teilten, übernahm das Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten den Hauptteil der Finanzierung. Zwei erweiterte Komponenten wurden zudem von der Norwegischen Agentur für Entwicklungszusammenarbeit und der Italienischen Sozialpartnerinitiative finanziert.

Im Rahmen dieser Projekte sind in einem ersten Schritt – auf Druck der US-Botschaft – noch in den Fabriken tätige (sowie auch die im Vorfeld entlassenen) Kinder identifiziert und in spezielle Schulen integriert worden. In 336 eigens eingerichteten kontextspezifischen Lernzentren konnten die Kinder ein von UNICEF entwickeltes, informelles Bildungsprogramm absolvieren, in dem sie Bengali und Englisch lesen, schreiben und auch rechnen lernten. Durchgeführt wurde dieses Programm von lokalen Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Das Konzept war speziell auf arbeitende Kinder ausgerichtet und ermöglichte ihnen, grundlegende Bildung auch außerhalb des staatlichen Schulsystems, in das sie nur noch schwer integriert werden konnten, zu erwerben. Mit dieser Bildungsmaßnahme sollte den Kindern eine Alternative zu ihrem alten Arbeitsplatz in der Textilfabrik angeboten werden. Nach der grundlegenden Schulbildung ist es den teilnehmenden Kindern außerdem ermöglicht worden, ein Ausbildungstraining in den Bereichen Schneiderei, Zimmererhandwerk, Klempnerei, Automechanik, Kunsthandwerk oder in der Lebensmittelverarbeitung zu absolvieren. Solche Trainings dauerten – je nach erlernter Profession – zwischen sechs Monaten und einem Jahr und sind auch von spezialisierten NGOs durchgeführt worden.

Gleichzeitig sollte die frühere Arbeit des Kindes in der Textilfabrik möglichst durch die Arbeit eines Erwachsenen – mitunter auch aus derselben Familie – ersetzt werden. Vor diesem Hintergrund ist den ProjektteilnehmerInnen ein Stipendium von 300 Taka (umgerechnet etwa drei Euro) monatlich zur Kompensation ihres früheren Einkommens gezahlt worden. Außerdem bestand für die Eltern der früheren Kinderarbeiter die Möglichkeit, an einer einkommensgenerierenden Maßnahme in Form eines Ausbildungstrainings oder einer Beratung zur Selbständigkeit mit einem Mikro- oder Kleinunternehmen teilzunehmen. In Frage kam hier das Eröffnen kleiner Teeläden oder das Leiten eines Restaurants, der Verleih von Rickshaws oder auch, einen Verkaufsstand auf dem lokalen Markt zu führen. So ist die Abhängigkeit des Familieneinkommens von der Kinderarbeit auf die Erwerbs-

tätigkeit eines Erwachsenen, häufig von Frauen, umgeschichtet worden. Insgesamt wurden mit diesen Maßnahmen etwa 28000 Kinder erreicht, von denen ungefähr 8600 ehemalige Kinderarbeiter eine informelle Grundschulausbildung erhielten.

Als besonders erfolgreich galt das gesamte Programm auch deshalb, weil es ein Überwachungs- und Verifizierungssystem in den Textilfabriken von Bangladesch installierte. Ab Dezember 1996 erfolgte eine regelmäßige Inspektion der BGMEA-Fabriken durch zwölf Überwachungsteams. Jedes Team setzte sich aus einem Repräsentanten der ILO, einem Vertreter der Regierung und einem Mitarbeiter des Verbandes der textilexportierenden Unternehmen zusammen. Die Aufgabe dieser Teams bestand darin, die Fabriken zu inspizieren, sowie Arbeiter unterhalb des gesetzlichen Mindestalters zu identifizieren, sie dauerhaft vom Arbeitsplatz zu entfernen und in das informelle Lernprogramm zu integrieren. Des Weiteren wurden alle Arbeitgeber und die dort beschäftigten Arbeitnehmer über Kinderarbeit und deren Folgen aufgeklärt. Je nachdem wie viele arbeitende Kinder die Inspektionsteams in einer Fabrik vorfanden, wurde diese mit einem A, B oder C kategorisiert. Die Kategorien bestimmten die Häufigkeit der weiteren Inspektionen: Fabriken mit einem C wurden monatlich überprüft, die mit einem B wurden alle zwei Monate besucht und solche mit einem A nur alle vier Monate. Nach drei Inspektionen, in denen keine Kinderarbeiter vorgefunden wurden, konnte die Fabrik in die nächste Kategorie hochgestuft werden. Waren arbeitende Kinder während einer Kontrolle entdeckt worden, musste die entsprechende Fabrik eine Strafe von etwa 100 US-Dollar an den Verband der textilexportierenden Unternehmen zahlen. Das Geld wurde dafür eingesetzt, das Projekt weiter zu finanzieren. Ein wesentliches Ziel des Überwachungs- und Verifizierungsmechanismus war, ein eigenständiges Betriebskontrollsystem aufzubauen, das die Überwachung der Fabriken auch über den Projektrahmen und das Engagement externer Geldgeber hinaus sicherstellt.

Am Ende der Projektperiode betrug die Kinderarbeitsrate in den Textilfabriken von Bangladesch nur noch 0,96 Prozent der gesamten Arbeiterschaft. Während bei den Kontrollen in den Fabriken 1998 noch insgesamt 1240 Kinderarbeiter entdeckt wurden, waren es im Jahr 2003 nur 24 Kinder unterhalb des gesetzlichen Mindestalters. Damit galt die Kinderarbeit in der formellen Textilindustrie praktisch als beseitigt (ILO und UNICEF 2004). Das Konzept

der *Garment Sector Projects* ist als Erfolgsmodell für die Abschaffung industrieller Kinderarbeit noch in weiteren Ländern Südasiens und auch darüber hinaus eingesetzt worden.

In Bangladesch waren es Frauen, die die ehemaligen Arbeitsplätze der Kinder eingenommen haben. Sie hielten sich in dem muslimischen Land bislang vorwiegend im privaten häuslichen Bereich auf und ihre verstärkte Einbindung in die Textilfabriken versprach zunächst dahin zu führen, dass ihnen bessere Verdienstmöglichkeiten und damit mehr Mitspracherecht in den Familien zuteil wird. Letztendlich wurden sie jedoch in Beschäftigungsverhältnisse geführt, die denen der Kinder sehr ähnlich waren: schlecht entlohnt, nicht konform mit internationalen Arbeitsstandards – insbesondere was Sicherheit und Gesundheit angeht – und mit wenig Beschwerdemöglichkeiten durch eine gewählte Arbeitnehmervertretung.

Kooperation in der Gestaltung transnationaler Arbeitsbeziehungen

Der Blick zurück auf den Prozess der Beseitigung von Kinderarbeit lehrt einiges über die Gestaltung transnationaler Arbeitsbeziehungen in der Zukunft. Das Modell der *Garment Sector Projects* war deshalb erfolgreich, weil die Regierung hier Hand in Hand mit dem Privatsektor, zwei internationalen Organisationen, lokalen NGOs und externen Geldgebern agierte. Damit ist ein Akteursgeflecht entstanden, das von der globalen bis hin zur lokalen Ebene wirksam war. Zudem wurden mit dem Inspektionssystem nationalstaatliche Kapazitäten aufgebaut. Somit konnte das extern finanzierte Projekt als eine Initialzündung gelten. Damit wurde ein Prozess ins Leben gerufen, der schließlich durch ein nationales Inspektionsteam über den Projektrahmen hinaus – und ohne externe Finanzierung – bis zum gewünschten Erfolg fortgeführt werden konnte.

Auch heute bewegt sich wieder etwas in Bangladesch. Die Unternehmen, die von den Anstrengungen der TextilarbeiterInnen profitieren, verpflichten sich mit dem *Bangladesh Accord* verbindlich dazu, in Zukunft mehr Verantwortung für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zu übernehmen. Dabei haben sie ein System installiert, dass – im Gegensatz zur *Harkin Bill* aus den 1990er Jahren – auf Kooperation, Partizipation der Arbeitnehmervertreter und der Übernahme von

Kosten für den Arbeitsschutz basiert. Auch die Regierung hat mit der Reform ihrer Arbeitsgesetzgebung erste wichtige Maßnahmen eingeleitet. Diese gesetzliche Neuregelung bleibt allerdings weit hinter den Schritten zurück, zu denen sich die Unternehmen selbst im Hinblick auf Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz verpflichtet haben. Vor diesem Hintergrund ist es dringend erforderlich, dass Bangladesch die internationalen Standards der ILO, insbesondere das Übereinkommen über Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt von 1981 und das Übereinkommen über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz aus dem Jahr 2006, ratifiziert und implementiert. Damit wäre es keinem Unternehmen, wie etwa Gap und Walmart, mehr möglich, sich diesen Standards zu entziehen. Und wenn die ILO ins Boot geholt worden ist, lassen sich auch Kooperationsprojekte zur Stärkung nationaler Kapazitäten leichter realisieren. Diese würden sowohl internationale Geldgeber, Staaten oder auch die Weltbank, die Regierung von Bangladesch, den Verband textilexportierender Unternehmen, aber auch lokale NGOs einbeziehen, welche angesichts der schwach ausgeprägten Gewerkschaftsstrukturen häufig die Anliegen der Arbeiter repräsentieren. Auch das könnte wieder eine Initialzündung sein, die zu einer Verbesserung der Arbeitssituation in der Textilindustrie von Bangladesch führt.

Die jüngsten Nachrichten aus einer Textilfabrik in Gazipur, in der Nähe von Dhaka, wo am 8. Oktober 2013 mindestens zehn Menschen bei einem Brand ums Leben gekommen sind, unterstreichen die Forderung nach einer Ratifizierung von Mindeststandards im Bereich Arbeitssicherheit und -gesundheit durch die Regierung von Bangladesch. Weil sich diese Fabrik mit dem Namen *Aswad* auf die Herstellung von Stoffen und Garnen spezialisiert hat und keine fertigen Textilprodukte erzeugt, greift hier der *Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh* nicht. Damit wird deutlich, dass eine privatwirtschaftliche Regulierung nicht ausreicht, um die ArbeiterInnen zu schützen – an staatlichen Arbeitsschutzregelungen führt kein Weg vorbei.

Literatur

Bangladesh Accord (2013), *Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh*, online: <www.laborrights.org/sites/default/files/publications-and-resources/Accord_on_Fire_and_Building_Safety_in_Bangladesh_2013-05-13.pdf> (1. August 2013).

Basu, Kaushik (2003), *International Labour Standards and Child Labour*, in: Naila Kabeer, Geetha B. Nambissan und Ramya Subrahmanian (2003), *Child Labour and the Right to Education in South Asia: Needs versus Rights?*, New Delhi, Thousand Oaks und London: SAGE, 95-106.

Feldman, Shelley, und Desi Larson (2004), Bangladesh, in: Cathryne L. Schmitz, Elizabeth Kim Jin Traver und Desi Larson (Hrsg.) (2004), *Child Labor: A Global View*, Westport und London: Greenwood Press, 13-25.

ILO (2006), *Convention Concerning the Promotional Framework for Occupational Safety and Health, Adopted by the General Conference of the International Labour Organization*, 95th Session, 15 June 2006, Geneva: International Labour Organization.

ILO (2013), *ILO Statement on Reform of Bangladesh Labour Law*, online: <www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/statements-and-speeches/WCMS_218067/lang-en/index.htm> (1. August 2013).

ILO und UNICEF (2004), *Addressing Child Labour in the Bangladesh Garment Industry 1995-2001: A Synthesis of UNICEF and ILO Evaluation Studies of the Bangladesh Garment Sector Projects*, Geneva und New York: ILO und UNICEF.

International Labor Rights Forum (2013), *Comparison: The Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh and the Gap/Walmart scheme*, online: <www.labor-rights.org/sites/default/files/news/Matrix%20Comparison%20of%20Accord%20and%20Walmart-Gap%20Plan_0.pdf> (1. August 2013).

Khair, Sumaiya (2005), *Child Labour in Bangladesh: A Forward Looking Policy Study*, Centre for Policy Dialogue, Geneva: International Programme on the Elimination of Child Labour, International Labour Office.

NORMLEX (2013), *Information System on International Labour Standards*, online: <www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0> (1. August 2013).

OSHE (2013), *Bangladesh Occupational Safety, Health and Environment Foundation*, online: <www.oshebd.org/> (1. August 2013).

Schapper, Andrea (2014), *From the Global to the Local: How International Rights Reach Bangladesh's Children*, London und New York: Routledge.

■ Die Autorin

Dr. Andrea Schapper ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Arbeitsbereich Internationale Beziehungen der Technischen Universität Darmstadt. Von 2005 bis 2006 war sie bei der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Genf tätig. Danach hat sie zwischen 2006 und 2010 zur lokalen Implementierung globaler Kinderrechtsnormen an der Universität Bremen promoviert. Derzeit forscht sie zur Kooperation in Mehrebenenpartnerschaften bei der Umsetzung internationaler Normen und zum Zusammenhang zwischen Menschenrechts- und Klimapolitik.

Email: <schapper@pg.tu-darmstadt.de>

Website: <www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/index.php?id=3194>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Der Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ befasst sich u.a. mit der Herausbildung von Global Governance und transnationalen Normbildungsprozessen unter Beteiligung nichtstaatlicher Akteure. Die verschiedenen Akteure treten zunehmend als sogenannte Standardsetzer und -nehmer (*norm takers* und *norm shapers*) auf, sei es in Fragen der Sicherheit, des Klimaschutzes, der Gesundheit, der Abrüstung oder im Bereich der Menschenrechte.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Betz, Joachim, und Daniel Neff (2010), *Kinderarmut hat Langzeitwirkung: Zu Umfang und Ursachen in Entwicklungsländern*, GIGA Focus Global, 8, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Betz, Joachim, und Lena Theunissen (2013), *Herausbildung eines südasiatischen Sozialstaates: Die Diffusion sozialpolitischer Programme*, GIGA Focus Asien, 8, online: www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien.

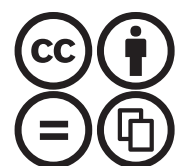
Hahn, Kristina, und Anna Holzscheiter (forthcoming), *The Ambivalence of Advocacy: Representation and Contestation in Global NGO Advocacy for Child Workers and Prostitutes*, in: *Global Society*.

Hein, Wolfgang, und Suerie Moon (2013), *Informal Norms in Global Governance: Human Rights, Intellectual Property Rules and Access to Medicines*, Aldershot: Ashgate.

Kappel, Robert, Cord Jakobeit und Ulrich Mückenberger (2010), *Zivilisierung der Weltordnung: Normbildung durch transnationale Netzwerke*, in: *Leviathan*, 3, 411-427.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

